

Revista de Estudios Europeos, n.º 64 Ene./Jun. 2014, 111-123



## LA SEGURIDAD Y DEFENSA EUROPEAS ANTE LOS NUEVOS RETOS GLOBALES

Mario LABORIE IGLESIAS

*Doctor en Seguridad internacional*

*Coronel Jefe de Estudios de la Escuela de Guerra del Ejército*

### SUMARIO

I.-INTRODUCCIÓN. II.- EL ENTORNO ESTRATÉGICO ACTUAL. A. Cambios en el balance de poder. B. Riesgos y amenazas a la seguridad. C. Los cambios en la política exterior estadounidense y sus implicaciones en la política transatlántica. III.-LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN EUROPA. A.- Valores e intereses de Europa. B. El estado de la Unión Europea. C. Los europeos ante su seguridad y defensa. IV.-LA POSIBILIDAD DE ACTUAR PASA POR EL DESARROLLO DE CAPACIDADES. A. Potenciación del desarrollo de capacidades. B.- Las iniciativas «Defensa inteligente» y «Agrupar y compartir». V.-CONCLUSIONES.

### I. INTRODUCCIÓN

Gran parte de la actualidad política de las instituciones del viejo continente se centra hoy en el debate entre los que defienden que, sin una mayor integración, la Unión Europea (UE) se convertirá en una organización irrelevante en el concierto mundial, y aquellos otros que, por el contrario, se encuentran cómodos con el actual *statu quo*. Incluso, existe una tercera opción. En algunos países europeos, ciertos partidos políticos hablan abiertamente de poner fin al proyecto de la Unión, y todo lo que ella significa. Así, el populismo se expande por el continente culpabilizando a Bruselas de todos los males reales o imaginarios que sufrimos. En mayo, los ciudadanos de la Unión estamos convocados a las urnas para elegir a 751 diputados al Parlamento Europeo. Las encuestas sugieren que los partidos antieuropeos podrían conseguir entre 16% y 25% de los escaños, frente al 12% actual<sup>1</sup>. Así, es posible afirmar que todas y cada una de las contradicciones europeas tienen su origen la ausencia de una visión común sobre el futuro de Europa.

Una mayor integración supone una indudable cesión de soberanía, por parte de los Estados miembros, en las instituciones comunitarias, cuestión que es considerada cuasi herética por ciertos sectores euroescépticos. Este asunto tiene su máximo exponente en las discusiones relacionadas con la seguridad y defensa. De hacer caso a la máxima *weberiana*, de que Estado es la institución que trata, con éxito, de monopolizar legítimamente, dentro de un territorio dado, la vio-

<sup>1</sup> «Turning right». The Economist. 04.01.2014. Disponible en <http://www.economist.com/news/briefing/21592666-parties-nationalist-right-are-changing-terms-european-political-debate-does>

lencia física, no existe otro sector más ligado a la soberanía de los Estado-Nación que su propia Defensa Nacional. Hay seguro europeos que renunciarían sin dudar, aunque sin conocer las consecuencias, a que su país tuviese fuerzas armadas; pero otros, no sin razón, dudan de la conveniencia de fiar su bienestar, en su sentido más amplio –que es lo que a la postre se dirime–, al albur de lo que decidan otros gobiernos.

Desde su proclamación oficial en 1992, la ambición de la UE, consustancial con la intención de promocionar sus propios valores e intereses, ha sido erigirse en un actor autónomo y relevante en el entorno internacional. El artículo 3.5 del Tratado de Lisboa<sup>2</sup> señala que *«en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos,...»*.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, parte integral de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), constituye, sin duda, la manifestación más evidente de la voluntad política de sus Estados miembros para asumir esa pretendida relevancia en el concierto internacional. Ya en 2003, la Estrategia Europea de Seguridad (EES), todavía aún en vigor pese al tiempo transcurrido –11 años constituyen una eternidad en parámetros modernos de relaciones internacionales, algo digno de advertir– señalaba que *«Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor»*<sup>3</sup>.

El pasado mes de diciembre de 2013, y por primera vez desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo celebró un debate temático sobre seguridad y defensa<sup>4</sup>. En esa ocasión los jefes de Estado y de gobierno señalaron que una *«PCSD eficaz ayuda a aumentar la seguridad de los ciudadanos europeos y contribuye a la paz y a la estabilidad de nuestro entorno y del mundo en general»*.

Y sin embargo, pese al optimista lenguaje diplomático al que ya estamos acostumbrados, las ambiciones europeas se encuentran, hoy por hoy, muy alejadas de la realidad. Para poder actuar en un entorno estratégico en continua transformación como el actual, y cuya principal característica es la incertidumbre, se hace preciso disponer, por un lado, de una clara voluntad política y, por otro, de los medios de actuación necesarios. Es decir, la acción exterior europea precisa

<sup>2</sup> Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea. 30.3.2010. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:es:PDF>

<sup>3</sup> «Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad». 12.12.2003. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

<sup>4</sup> Conclusiones del Consejo Europeo. 19 y 20 de diciembre de 2013. Disponible en [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140263.pdf)

identificar cuáles son los objetivos de su PCSD y dotarla, en consonancia, de las capacidades adecuadas. No obstante, como se tratará a continuación, muchos son los condicionantes que impiden la construcción de una acción exterior europea eficaz, coherente y capaz de afrontar los desafíos planteados.

## II. EL ENTORNO ESTRATÉGICO ACTUAL

### A. CAMBIOS EN EL BALANCE DE PODER

El aumento del peso específico de potencias emergentes, en particular China e India, está reconfigurando la geopolítica mundial. Aunque, no hay duda de que EEUU continúa siendo la nación más poderosa, los cambios en el equilibrio de poder a escala internacional suponen, en la práctica, el desplazamiento del centro de gravedad mundial desde el Atlántico al Pacífico. Asimismo, el orden mundial sigue regido por los Estados; pero, es indudable que, otros actores no estatales han comenzado a jugar un papel mucho más relevante en la toma de decisiones a escala mundial. Basta observar el peso las agencias de calificación de deuda, el impacto de las inversiones de los fondos soberanos, o las declaraciones de las organizaciones internacionales, para darse cuenta de hasta qué punto los entes privados influyen en los acontecimientos internacionales. Con todo, la participación de nuevos actores y las dinámicas globales han producido un debilitamiento del liderazgo en la gobernanza del orden mundial.

El politólogo estadounidense Ian Bremmer considera que por primera vez en siete décadas, no existe en la actualidad ningún poder individual o alianza de poderes capaz de asumir los retos del liderazgo mundial<sup>5</sup>. Una generación atrás, EEUU, Europa y Japón asumían ese liderazgo, y gobernaban el orden político y económico mundial. Pero en la actualidad, Occidente pugna únicamente por mantener el paso que marcan nuevos poderes. Así, la emergencia de esas potencias señala el nacimiento de un volátil orden mundial que Bremmer califica de «cero polar» y que conlleva cambios globales de extraordinaria magnitud. En este entorno, el autor estadounidense señala que los grandes perdedores de esta situación serán aquellos países y organizaciones internacionales que no sean capaces de reconocer la nueva realidad y la necesidad de acometer cambios.

### B. RIESGOS Y AMENAZAS A LA SEGURIDAD

Las transformacionales globales que dan forma al mundo actual están impulsando la aparición de nuevos riesgos y amenazas a los que se deben

---

<sup>5</sup> BREMMER, Ian. *Every Nation for itself*. Portfolio/Penguin. Nueva York. 2013.

enfrentar las sociedades modernas. Los sucesos, que transcurren en territorios lejanos, no entienden ni de límites geográficos ni temporales. Así, el terrorismo, la disputa por los recursos naturales o los tráficos ilícitos de todo tipo, entre otros, se han convertido en preocupaciones de los gobiernos y organizaciones internacionales.

Aunque, previsiblemente los países europeos no se enfrentarán, a corto plazo, a una amenaza militar directa y explícita proveniente de otro Estado contra su territorio, los retos actuales se encuentran ligados a la evolución global del mundo. Más allá de los parámetros puramente geoeconómicos, la explosiva situación de inestabilidad que viven Oriente Próximo, el Sahel o, más recientemente, Ucrania, sin olvidar la enorme presión migratoria que sufren las ciudades españolas de Ceuta y Melilla o la isla italiana de Lampedusa, vienen a señalar como el destino de Europa está ligado a la evolución de un mundo cada vez más globalizado.

La naturaleza de los riesgos y amenazas arriba indicados, y la alteración de lo que las sociedades perciben como peligro a su seguridad, está obligando a los Estados a modificar la manera de llevar a cabo la defensa de los valores e intereses nacionales. De esta forma, el concepto de «seguridad» se ha ampliado para incluir ahora nuevas preocupaciones y sensibilidades sociales<sup>6</sup>.

#### C. LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE Y SUS IMPLICACIONES EN LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad y defensa europea han dependido del «paraguas» norteamericano. Las sucesivas etapas de la construcción comunitaria han contado con el apoyo de los EEUU, que desde esta óptica se convirtió en un país europeo con todas las consecuencias. Todavía hoy, EEUU financia las tres cuartas partes del presupuesto de la OTAN<sup>7</sup> —en 2001 solo era el 63 por ciento—. Sin embargo, esta situación está cambiando rápidamente.

La reconfiguración de las relaciones internacionales, caracterizada por el regreso de la geopolítica, ha conducido a la administración norteamericana a adoptar decisiones de gran trascendencia a escala global. A mediados de 2012, el presidente Barack Obama afirmó que, después de una década de grandes sacrificios, tanto en vidas humanas como en recursos económicos, «es momento de

<sup>6</sup> LABORIE IGLESIAS, Mario. «La evolución del concepto de seguridad». IEEE. Documento Marco 05/2011. Junio 2011. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEE-EM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEE-EM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)

<sup>7</sup> ERLANGER, Steven. «Shrinking Europe Military Spending Stirs Concern» NYT. 22.04.2013. Disponible en [http://www.nytimes.com/2013/04/23/world/europe/europes-shrinking-military-spending-under-scrutiny.html?pagewanted%253Dall&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/04/23/world/europe/europes-shrinking-military-spending-under-scrutiny.html?pagewanted%253Dall&_r=0)

*centrarse en la construcción de la nación aquí en nuestra casa*»<sup>8</sup>, lo que venía a significar su falta de disposición para seguir jugando un papel hegemónico en la seguridad global.

En este entorno, y apremiada por el formidable déficit financiero estadounidense, la administración Obama ha establecido nuevas prioridades económicas internas y ha reorientado sus intereses hacia el área Asia-Pacífico – el conocido pivote geoestratégico<sup>9</sup>–.

Al mismo tiempo, el Departamento de Defensa norteamericano ha anunciado que en los próximos años su ejército de tierra reducirá sus efectivos a niveles anteriores a la segunda guerra mundial<sup>10</sup> –de los actuales 520 mil soldados a 450 mil–. De acuerdo a esta reducción de fuerzas y a las nuevas prioridades estratégicas indicadas, está previsto que el presupuesto de defensa de EEUU caiga 31 mil millones de dólares en 2014 y otros 45 mil millones en 2015<sup>11</sup>.

Puede darse por garantizado que esta nueva orientación estratégica americana tendrá implicaciones de enorme transcendencia para Europa y para el futuro de las llamadas relaciones transatlánticas. A modo de aviso sobre los cambios que vienen, puede entenderse lo poco que hoy preocupan las opiniones europeas en Washington. A principios del pasado mes de febrero, se filtró a los medios de comunicación una conversación entre diplomáticos de alto rango de EEUU sobre la resolución de la crisis en Ucrania y el papel de la Unión Europea, en el que, en un momento dado uno de ellos manda «al diablo» –por suavizar la traducción– a la UE<sup>12</sup>.

### III. LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN EUROPA

#### A. VALORES E INTERESES DE EUROPA

Genéricamente, se puede admitir que el objetivo general de la PCSD, como parte integrante de la acción exterior de la Unión, es el fomento de sus valores y la protección de sus intereses legítimos.

<sup>8</sup> BRUCE, Mary. «Obama's Weekly Address: Time to 'Focus On Nation-Building Here at Home'». ABCNews. 05.05.2012. Disponible en <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2012/05/obamas-weekly-address-time-to-focus-on-nation-building-here-at-home/>

<sup>9</sup> CAMPBELL, Kurt ; ANDREWS, Brian. «Explaining the US 'Pivot' to Asia». Chatham House. Agosto 2013. Disponible en [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Americas/0813pp\\_pivottoasia.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Americas/0813pp_pivottoasia.pdf)

<sup>10</sup> SUÁREZ, Eduardo. «El Pentágono propone un recorte del ejército a niveles previos a la II Guerra Mundial». El Mundo. 24.02.2014. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2014/02/24/530b999522601d131c8b459a.html>

<sup>11</sup> ALEXANDER, David; SHALAL, Andrea. «Budget cuts to slash U.S. Army to smallest since before World War Two». Reuters. 24.02.2014. Disponible en <http://www.reuters.com/article/2014/02/24/us-usa-defense-budget-idUSBREA1N1IO20140224>

<sup>12</sup> «'F\*\*k the EU,' US envoy says in leaked recording». France 24. 07.02.2014. Disponible en <http://www.france24.com/en/20140207-ukraine-usa-eu-nuland-leaked-audio/>

Según el artículo 2 del Tratado de Lisboa: «*la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías*». La enorme carga simbólica de estos valores garantiza que sean asumidos, en general sin discusión, por la ciudadanía europea.

El problema surge de la identificación de los intereses compartidos, ya que cuenta más concreción se busque en su definición, más dificultades de consenso surgirán entre los 28 países miembros de la Unión. Lo que un escandinavo, por ejemplo, percibe como peligro a su seguridad es de difícil encaje con las percepciones de un europeo del sur (y viceversa). Ni el contexto político ni el geográfico coinciden, de ahí las dificultades para consensuar posturas.

En mayo de 2013, cuatro centros de estudios, de otros tantos países europeos, publicaron un interesante análisis sobre la necesidad de elaborar una nueva estrategia de seguridad europea que sustituyese, por fin, a la vetusta EES de 2003<sup>13</sup>. Dicho análisis enumeraba siete de intereses vitales que podrían considerarse comunes al conjunto de la Unión: uno, desarrollo económico y social; dos, una UE segura y resiliente; tres, un vecindario democrático; cuatro, un medio ambiente sostenible; cinco, acceso a los recursos naturales; seis, restricciones mínimas para el flujo de personas, ideas, bienes y servicios; y siete, un sistema de gobernanza justo y efectivo a nivel global y regional.

Como es fácil de deducir, al igual que en el caso de los valores antes mencionados, la falta de concreción de esos intereses facilita que sean admitidos por la inmensa mayoría de los europeos. La problemática surge a la hora de concretar las formas en que deben ser protegidos y, sobre todo, asignar los recursos que conduzcan a la obtención de las capacidades necesarias. Por ejemplo, las repetidas llamadas por parte de los países del sur de Europa a una mayor implicación de la Unión, para poner coto a la inmigración irregular –no es preciso recordar que las fronteras italianas o españolas con África son también las europeas–, han tenido un eco muy limitado en las instituciones comunitarias y en el resto de países miembros<sup>14</sup>. De igual forma, la operación militar francesa en Mali, a comienzos de 2013, tuvo que esperar varios meses para contar con el apoyo real del resto de los Estados europeos, pese a la urgencia y peligrosidad de lo que estaba ocurriendo en aquel país del Sahel<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> «Towards a European Global Strategy: securing European influence in a changing world», Mayo 2013. Información disponible en [www.euglobalstrategy.eu](http://www.euglobalstrategy.eu)

<sup>14</sup> España se une a Italia y apela a la «solidaridad» de la UE con los países con mayor presión migratoria. Europa Press. 08.10.2013. Disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/politica-social/noticia-espana-une-italia-apela-solidaridad-ue-paises-mayor-presion-migratoria-20131008142718.html>

<sup>15</sup> CEMBRERO, Ignacio; ABELLÁN, Lucía. «Francia combate en solitario en Malí». El País. 15.01.2013. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/14/actualidad/1358166787\\_560539.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/01/14/actualidad/1358166787_560539.html)

Todo ello hace patente las divergentes culturas estratégicas que existen en el viejo continente lo que impide la elaboración de objetivos estratégicos europeos de auténtico calado. La cultura y las diferencias interculturales han constituido el corazón del comportamiento humano a lo largo de la historia. Aunque bajo la denominación de «cultura estratégica» coexisten varias posibles aproximaciones, en general se acepta que la cultura tiene una profunda repercusión sobre el modo en que los gobiernos toman decisiones ante un problema dado, lo que explicaría la diferente orientación de las estrategias nacionales adoptadas. Desde esta óptica, se puede analizar como culturas ajenas a la nuestra manifiestan diferentes formas de pensar y actuar<sup>16</sup>.

## B. EL ESTADO DE LA UE

La UE, como gran proyecto de integración, representa un extraordinario éxito en la historia. Países enfrentados durante generaciones han sido capaces de arrinconar sus diferencias y construir un espacio de convivencia. En 2012, la UE recibió el premio Nobel de la Paz por su contribución al avance de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa. Si la humanidad permaneciese estática, la situación permitiría adoptar una postura autocomplaciente. Pero un mundo en constante cambio, de globalización creciente, obliga a los Estados, organizaciones internacionales e individuos a adoptar una actitud proactiva.

La crisis económica y financiera, la más importante de las últimas décadas, ha puesto en duda algunos de los postulados que otrora parecían consolidados. Las preocupaciones por la propia situación provocan que los ciudadanos reclamen que se arreglen los asuntos internos de sus países antes de acudir en ayuda de otros. El compromiso político entre las 28 naciones se ve superado por sus intereses particulares, de tal manera que los Estados parecen preferir reforzar su propia soberanía y favorecer políticas nacionales, antes de seguir avanzando, en base a la solidaridad común, en la construcción europea. En consecuencia, la renacionalización de la política europea parece un hecho, lo que afecta gravemente a la naturaleza y fundamentos de la Unión<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> LABORIE, Mario. «El futuro de los estudios estratégicos en España». IEEE. Documento de Análisis 30/2011. 16.11.2011. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2011/DIE-EEA30-2011FuturoEstrategicoMLI.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIE-EEA30-2011FuturoEstrategicoMLI.pdf)

<sup>17</sup> LABORIE IGLESIAS, Mario. «Más dilemas europeos a la vista». Esglobal. 08.10.2013. Disponible en <http://www.esglobal.org/mas-dilemas-europeos-a-la-vista>

### C. LOS EUROPEOS ANTE SU SEGURIDAD Y DEFENSA

Históricamente, la política comunitaria ha hecho del «poder blando» su seña de identidad en el exterior, dejando en manos de EEUU los menos amables asuntos de la «real politik». Los europeos, en general, consideran que los instrumentos diplomáticos son suficientes y que el uso legítimo de la fuerza es una forma anacrónica de actuación. Son muy contados los líderes políticos europeos que tratan de convencer a sus votantes que el gasto en «poder duro» es imprescindible. De esta forma, las restricciones presupuestarias dominan las políticas de seguridad y defensa de casi todos los países europeos, lo que aumenta su vulnerabilidad. No obstante, los cambios estratégicos globales antes señalados parecen dar la razón al secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, cuando advirtió que el poder blando de la UE «no es un poder» sin el respaldo de capacidades militares «fuertes»<sup>18</sup>.

### IV. LA POSIBILIDAD DE ACTUAR PASA POR EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Muchos son los que defienden la idea de que si la UE quiere ejercer mayores responsabilidades para contrarrestar los retos actuales y si quiere contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad mundiales, debe dotarse de las indispensables capacidades civiles y militares<sup>19</sup>. Pero, la escasa entidad de las misiones de la Unión Europea en el exterior –ninguna puede considerarse de media-alta intensidad–, la falta de un órgano propio de planeamiento operacional o la respuesta, cuanto menos decepcionante, a las crisis de Libia o Mali –en ambos casos el apoyo de EEUU resultó crucial– son muestras inequívocas del largo camino que todavía falta por recorrer en este apartado.

En 2006, los aliados de la OTAN se comprometieron a que el presupuesto de defensa alcanzase el dos por ciento del producto interior bruto respectivo. En 2012, sólo cuatro de las 28 naciones miembros de la Alianza Atlántica cumplían con el objetivo. También, se espera que un quinto de los gastos en defensa se destine a la adquisición de nuevos materiales y equipos, cruciales en el esfuerzo modernizador de la OTAN. Hoy únicamente cinco aliados cumplen con esta pauta<sup>20</sup>. En el con-

<sup>18</sup> «Rasmussen insta a los líderes europeos a «parar los recortes y reinvertir en Defensa». Europa press. 06.05.2013. Disponible en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-rasmussen-insta-lideres-europeos-parar-recortes-reinvertir-defensa-20130506195124.html>

<sup>19</sup> Sobre este aspecto consultar, por ejemplo: ROMERO JUNQUERA, Abel. «Las capacidades militares de la unión europea. ¿hacia una Europa de la defensa?». IEEE. 23.07.2013. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2013/DIEEO68-2013\\_CapacidadesMilitares\\_UE\\_AbelRomero.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEO68-2013_CapacidadesMilitares_UE_AbelRomero.pdf)

<sup>20</sup> ERLANGER, Steven. « Shrinking Europe Military Spending Stirs Concern ». The New York Times. 22.03.2013. Disponible en <http://www.nytimes.com/2013/04/23/world/europe/europes-shrinking-military-spending-under-scrutiny.html>



junto de los países europeos, en los últimos diez años, el recorte de los presupuestos de defensa ha sido de 43 mil millones de dólares, un montante similar a lo que gasta Alemania anualmente en defensa –la reducción media anual ha sido del 1.8 %, pasando de 263.1 mil millones de dólares en 2001 a 220 mil millones<sup>21</sup>–. En España, el ministerio de Defensa verá su presupuesto reducido un 3,2 por ciento en 2014, con lo que acumula ya seis años consecutivos de recortes. Desde 2008 hasta la actualidad, en nuestro país, los gastos en defensa han caído un 30 por ciento<sup>22</sup>. En estas circunstancias, EEUU soporta la mayor parte de la carga en la Alianza<sup>23</sup>. En algunas capacidades, como transporte estratégico o inteligencia y vigilancia, la contribución norteamericana supone el 70 por ciento del total<sup>24</sup>.

En este punto, es imprescindible subrayar que mientras que los países de la OTAN están reduciendo las partidas presupuestarias dedicadas a defensa, los llamados poderes emergentes las han incrementado sustancialmente. En 2011, por primera vez en la historia moderna, el gasto militar de los estados de Asia superó al de los europeos<sup>25</sup>, dando muestras del vertiginoso cambio en el equilibrio de poder entre las grandes potencias mundiales. En particular, en el periodo 2003-2013, el presupuesto militar de China, país identificado como el gran rival de EEUU para las próximas décadas, ha crecido el 175 por ciento<sup>26</sup>.

#### A. POTENCIACIÓN DEL DESARROLLO DE CAPACIDADES

Pese a todo lo expuesto anteriormente, quizás, lo más preocupante no son los recortes en los presupuestos de defensa, sino la incapacidad de los europeos para ponerse de acuerdo sobre cómo evitar duplicar innecesariamente los gastos y dar forma a una autentica PCSD. Así, el primer paso sería establecer una industria de defensa europea fuerte y competitiva. Pero, como el Consejo Europeo ha dejado claro *«la fragmentación de los mercados europeos de la Defensa perjudica a la sostenibilidad y a la competitividad de la industria europea de la defen-*

<sup>21</sup> «European Defense Trends 2012». Center for Strategic and International Studies. Diciembre 2012. Disponible en [https://csis.org/files/publication/121212\\_Berteau\\_EuroDefenseTrends2012\\_Web.pdf](https://csis.org/files/publication/121212_Berteau_EuroDefenseTrends2012_Web.pdf)

<sup>22</sup> «Defensa reduce un 3,2% su presupuesto para 2014 y dedicará el 77 por ciento a gastos de personal». Europapress. 30.09.2013. Disponible en <http://www.europapress.es/nacional/noticia-defensa-reduce-32-presupuesto-2014-dedicara-77-ciento-gastos-personal-20130930153430.html>

<sup>23</sup> LABORIE IGLESIAS, Mario. «El Futuro de la OTAN tras Afganistán». Política Exterior. Vol. 28, Nº 157, 2014, pp. 150-157.

<sup>24</sup> «What the Libya Operation Teaches Us about NATO». University of Maryland, School of Public Policy. 28.02.2012. Disponible en <http://nato.usmission.gov/ambassador-speeches/what-the-libya-operation-teaches-us-about-nato.html>

<sup>25</sup> RIZZI, Andrea. «Asia supera a Europa en gasto militar». El País. 17.04.2012. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/04/17/actualidad/1334614207\\_876033.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/04/17/actualidad/1334614207_876033.html)

<sup>26</sup> China es el 2.º país del mundo con mayor presupuesto de defensa. «Japan boosts military forces to counter China». BBC News. 17.12.2013. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-25411653>

sa y de la seguridad»<sup>27</sup>. Por ello, se requieren importantes reformas tendentes a lograr una mayor integración y sinergias en dicho mercado europeo de la defensa. El objetivo inicial sería lograr una mayor efectividad de la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea (EDTIB) según lo que ministros de Defensa de la UE definieron ya en 2007<sup>28</sup>. Pero, todo ello precisa de cambios significativos, tanto en las legislaciones nacionales, como en la común europea, que clarifiquen y sincronicen los distintos marcos legales. En este aspecto, de nuevo, las políticas proteccionistas nacionales constituyen un importante obstáculo.

Ante estas circunstancias, se han buscado formas de avanzar en la necesaria cooperación, en materia de defensa, entre los distintos países. De esta forma, la Organización Conjunta de Cooperación de Armamentos (OCCAR) y la llamada Carta de Intenciones-Acuerdo Marco (LoI-FA en sigas en inglés) para la reestructuración e integración de las industrias de armamento europeas constituyen dos importantes iniciativas de racionalización y colaboración entre las industrias europeas de armamentos.

#### B. LAS INICIATIVAS «DEFENSA INTELIGENTE» Y «AGRUPAR Y COMPARTIR»

Por su parte, la OTAN y la UE han lanzado también sendas acciones de cooperación multinacional, respectivamente, «Defensa Inteligente» (Smart Defence-SD) y «Agrupar y compartir» (Pooling and Sharing-P&S). Ambas coinciden en un cuádruple propósito: uno, permitir una cooperación europea más sistemática y a largo plazo; dos, asegurar el suministro de capacidades consideradas clave; tres, facilitar las sinergias entre las iniciativas bilaterales, subregionales, europeas y multilaterales; y cuarto, obtención y compartición de dichas capacidades militares desde un enfoque multinacional.

El término «Smart Defence» fue acuñado por el actual Secretario General de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen, a comienzos de 2011: *«Defensa Inteligente es la construcción de la seguridad por menos dinero, actuación conjunta y ser más flexibles. Para ello, se requiere identificar aquellas áreas en las que los aliados de la OTAN deben seguir invirtiendo. (...) Smart Defence también significa alentar la cooperación multinacional. Las naciones deben trabajar en pequeños grupos para combinar sus recursos y construir capacidades que pueden beneficiar a la Alianza en su conjunto. Aquí la OTAN puede actuar como un interme-*

<sup>27</sup> «La UE quiere abrir las cadenas de suministro de Defensa a todas las pymes europeas». Infodefensa.com. 20.12.2013. <http://www.infodefensa.com/es/2013/12/20/noticia-quiere-abrir-cadenas-suministro-defensa-todas-pymes-europeas.html>

<sup>28</sup> La EDTIB organiza la infraestructura, instituciones e idea que aseguran que las fuerzas armadas dispongan de los materiales y servicios que precisan. The Development of a European Defence Technological and Industrial Base. European Parliament. Junio 2013. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433838/EXPOSEDE\\_ET\(2013\)433838\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/433838/EXPOSEDE_ET(2013)433838_EN.pdf)

diario, haciendo que las naciones identifiquen lo que pueden hacer de forma común a un menor costo, más eficientemente y con menos riesgo»<sup>29</sup>. En la Cumbre de Chicago de mayo de 2012, los líderes de la OTAN acordaron adoptar la «defensa inteligente» como una perspectiva dinámica que asegure que la Alianza puede desarrollar, adquirir y mantener las capacidades necesarias para lograr sus objetivos para el año 2020.

Según esta iniciativa, la OTAN se convierte en un «facilitador» para que las naciones tomen las decisiones correctas, desde el punto de vista común aliado, promoviendo la cooperación industrial en defensa y la coordinación OTAN-UE. Bajo la premisa de que cada nación elige los proyectos en los que quiere participar<sup>30</sup>, no se trata de gastar menos sino mejor para conseguir los objetivos globales con menores presupuestos individuales. Tres son los principios que rigen la SD: alinear las prioridades de la OTAN con las nacionales (priorización); colaboración conjunta eficiente en varios formatos y sobre la base de la interoperabilidad (cooperación); y eliminar capacidades nacionales de forma coordinada (especialización).

Pero, la *Smart Defence* no está exenta de retos políticos y militares, en especial en lo que se refiere a la especialización. Aparta los países, algunas de las consecuencias a considerar serían: reducción significativa de su flexibilidad estratégica a largo plazo; transferencia a otros gobiernos de la libertad política para actuar; impacto sobre el tejido industrial nacional; y, pérdida de capacidad para participar en las operaciones de la ONU o la UE<sup>31</sup>. Quizás como señala Acuña, «la principal resistencia vendrá por el compromiso entre soberanía y solidaridad. De un modelo en el que cada nación ha sido soberana en definir sus propias necesidades y en la forma de alcanzarlas, no es fácil pasar a otro en donde la solidaridad y confianza en otras naciones permita construir de forma conjunta capacidades compartidas»<sup>32</sup>.

Con esa misma idea de facilitar el desarrollo multinacional de capacidades, aparece la iniciativa «agrupar y compartir» de la UE en noviembre de 2010, conocida originalmente como *Iniciativa de Gante*<sup>33</sup>. Su objetivo es preservar y

<sup>29</sup> RASMUSSEN, A.F. «NATO After Libya: The Atlantic Alliance in Austere Times.» Foreign Affairs July/August 2011, pp. 2-6.

<sup>30</sup> Los distintos proyectos se agrupan en tres niveles. En el primero, se encuentran actualmente los 24 proyectos en fase de desarrollo más avanzada en los que España participa en 13 de ellos. Ministerio de Defensa. Información disponible en <http://www.defensa.gob.es/en/politica/seguridad-defensa/ambitos-actuacion/multilateral/otan/>

<sup>31</sup> ANTONIN, Novotný. « Smart Defence – A New Way Of Looking at The Capabilities of the Alliance ». En MAJER, M.; ONDREJCSAK, R. y TARASOVI, V. (eds.): Panorama of global security environment 2012. Bratislava. Centre for European and North Atlantic Affairs, pp. 155-167.

<sup>32</sup> ACUÑA CALVIÑO, Daniel. «Descripción y análisis de los conceptos «Smart defence pooling and sharing»», en VVAA. Enfoque multinacional al desarrollo de capacidades de Defensa. La Smart Defence de la OTAN frente al Pooling Sharing de la UE. Documento de Seguridad y Defensa 56. Marzo 2013. EALEDE-CESEDEN. Disponible en <http://www.defensa.gob.es/ceseden/destacados/publicaciones/docSegyDef/>

<sup>33</sup> Pooling and Sharing. German-Swedish initiative. Food for thought. Ghent Ministerial Meeting. Belgium presidency, septiembre de 2010. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative/\\_sede260511deseinitiative\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative/_sede260511deseinitiative_en.pdf)

aumentar las capacidades operacionales nacionales para obtener un efecto mayor, sostenibilidad, interoperabilidad y una mayor eficiencia en los costes<sup>34</sup>.

Hoy, la Agencia Europea de Defensa (EDA en siglas en inglés) juega un papel crucial en el desarrollo del P&S. La Agencia ha desarrollado el concepto y los procedimientos para identificar los proyectos susceptibles de ser incluidos en esa iniciativa. En sus esfuerzos por promover un enfoque sistemático, a propuesta de la EDA, los Ministros de Defensa de la UE aprobaron en noviembre de 2012, el «Código de Conducta sobre Pooling & Sharing». Este Código comprende una serie de acciones de apoyo a los esfuerzos de cooperación de los Estados miembros de la UE para el desarrollo de las capacidades de defensa<sup>35</sup>.

La EDA y la OTAN trabajan con el fin de buscar sinergias y evitar duplicaciones innecesarias entre las dos iniciativas descritas. El Grupo de Capacidades OTAN-UE, creado en 2004, es el organismo de la Alianza encargado de asegurar la necesaria transparencia y complementariedad entre la SD y el P&S.

## V. CONCLUSIONES

Durante los siglos XIX y XX Europa fue el centro de la historia universal<sup>36</sup>. No obstante, el desplazamiento gradual del poder, sin duda la tendencia fundamental que gobernará los próximos decenios, está colocando a los europeos en una situación de progresiva debilidad.

Acción exterior y PCSD son dos ruedas de un mismo eje. Una política exterior eficaz requiere que los líderes europeos identifiquen con claridad sus prioridades estratégicas y cuál es el papel que debe realizar su PCSD. Los instrumentos de *Soft Power* son muy valiosos, pero políticos y ciudadanos deben darse cuenta que sin *Hard Power* no es posible ser un actor global que garantice la preservación de nuestros intereses vitales y la difusión de nuestros valores. Nadie parece percibir que su dependencia de EEUU en materia de seguridad, impide a la UE alcanzar su objetivo de convertirse en un actor global independiente en el concierto internacional.

Las iniciativas de cooperación multinacional, SD y P&S, constituyen instrumentos valiosos para tratar de solventar la carencia de capacidades o lo que es lo mismo, para permitir la actuación del poder europeo en un mundo en constante transformación. Pero, estas iniciativas no pueden suplantar, en absoluto, a una imprescindible definición estratégica de la PCSD, por parte de los líderes políti-

<sup>34</sup> «EDA's Pooling & Sharing». European Defence Agency. 24.11.2011. Disponible en [http://www.eda.europa.eu/docs/documents/factsheet\\_-\\_pooling\\_sharing\\_-\\_301111](http://www.eda.europa.eu/docs/documents/factsheet_-_pooling_sharing_-_301111)

<sup>35</sup> Code of Conduct on Pooling & Sharing. European Defence Agency. Noviembre 2011. Disponible en <http://www.eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf>

<sup>36</sup> KAPLAN, Robert D. Monzón. Un viaje por el futuro del océano Índico. El Hombre del Tres. Madrid. 2012.

MARIO LABORIE IGLESIAS: *La seguridad y defensa europeas ante los nuevos retos globales*

cos europeos, y que establezca, de forma axiomática, el papel que Europa quiere jugar en la escena internacional. Sólo a través de esa definición, que supere las visiones nacionales, la PCSD puede convertirse en una herramienta eficaz al servicio de los intereses de los ciudadanos europeos. Si por el contrario, la UE sigue la senda de la duda y el pacifismo a ultranza, se habrá hecho realidad el declive que muchos predicen, y que algunos desean, para el proyecto europeo. Así, de hacer caso a lo apuntado por Bremmer, la UE y sus ciudadanos se encontrarán entre el grupo de «perdedores» del nuevo orden «cero polar».

### **Abstract**

If the European Union wants to become an autonomous and important player in the international environment, its leaders need to identify the objectives of the Common Security and Defence Policy and, accordingly, essential capabilities should be provided. Nevertheless, many factors prevent the construction of a coherent and capable European external action to meet the current challenges.

### **Résumé**

Si l'Union Européenne veut devenir un acteur autonome et important dans l'environnement international, ses dirigeants doivent identifier quels sont les objectifs de la Politique de Sécurité et Défense Commune et lui fournir, en conséquence, des capacités souhaitables. Cependant, il y a beaucoup des facteurs qui empêchent la construction d'une action extérieure européenne cohérente et aussi capable d'affronter les défis actuels.